

# Reflexiones sobre la planificación y el presupuesto como herramientas de la gerencia municipal

Flavio Carucci T.

Junio de 2010

# **Reflexiones sobre la planificación y el presupuesto como herramientas de la gerencia municipal**

**Flavio Carucci T.**

**Caracas, Junio de 2010**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld.

Asistente:  
Verónica Fortunato Rodríguez  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Flavio Carucci T.

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor. Este documento fue presentado como ponencia en el Foro Internacional "Gestión Pública 2010", organizado por la asociación civil Transparencia Venezuela.

## INDICE

El “deber ser” de la gerencia municipal	1
La planificación y el presupuesto como componentes del “Sistema Gerencial Municipal”	3
La planificación municipal o “cómo debería” planificarse en un municipio	5
El presupuesto municipal o “cómo debería” presupuestarse en un municipio	7
El desempeño gerencial de los gobiernos municipales venezolanos: la empinada cuesta entre el “es” y el “deber ser”	8
Referencias bibliográficas	10

## El “deber ser” de la gerencia municipal

El término “Gerenciar” es comúnmente utilizado como sinónimo de dirigir, de gobernar. En su sentido más amplio, implica conducir una organización hacia el logro de determinados objetivos, considerados como deseables y posibles, mediante el eficiente manejo de los escasos recursos disponibles (Carucci: 1999). Una gerencia eficaz y eficiente es aquella capaz de concebir creativa y racionalmente los objetivos de su organización y tomar decisiones conducentes al logro de los mismos. En sí misma, la gerencia constituye un proceso que articula coherente y sistemáticamente un conjunto de actividades a través de las cuales se definen prioridades y objetivos, se distribuyen responsabilidades, se evalúa el desempeño organizacional, se interactúa estratégicamente con otras organizaciones o actores sociales y se toman las decisiones más eficaces y viables para la concreción de propósitos y metas.

Las características específicas que adquiere el proceso gerencial están determinadas por las particularidades de la organización así como el contexto en el cual dicha organización está obligada a decidir y actuar. El gobierno municipal se inscribe en un contexto político-legal específico y posee también mandatos y competencias que lo diferencian de otros ámbitos de gestión, bien sea públicos que privados. En primer lugar el gobierno municipal **actúa e interactúa en una realidad compleja**, en la cual comparte espacios de decisión con toda una multiplicidad de actores sociales, instancias y organizaciones: órganos desconcentrados de la administración pública nacional y estatal; órganos desconcentrados de otras ramas del poder público; gremios, organizaciones sociales, consejos locales y comunales de planificación, etc. Gerenciar un municipio implica gobernar bajo situaciones de poder compartido (a menudo caracterizadas por conflictos de intereses y propósitos) y bajo condiciones donde predomina la incertidumbre. En segundo lugar, dentro de esa compleja realidad que es el municipio, **el gobierno municipal debe cumplir su rol de promotor del desarrollo local**<sup>1</sup>; desde un punto de vista integral, el desarrollo local debe entenderse como “el proceso de crear bienestar social, político y económico de un municipio, a través de la movilización de recursos humanos, financieros, físicos y naturales para generar bienes y servicios” (Carucci: 1999). Aún cuando el gobierno municipal no es la única organización que interviene en el desarrollo local, está obligado a influir sobre éste, mediante la creación de infraestructura y prestación eficiente de servicios públicos, la formulación de políticas municipales que estimulen la inversión pública y privada en la localidad y facilitando la necesaria articulación de esfuerzos con los niveles estatal y nacional de gobierno, así como con otros actores sociales relevantes de la localidad.

En tercer lugar, el municipio representa el espacio natural para la participación ciudadana. La administración municipal constituye la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, por lo que reúne las condiciones más favorables de todo el sector público para instrumentar una gestión participativa, orientada a incorporar la comunidad tanto en la definición, como en la ejecución y evaluación

---

<sup>1</sup> “Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las Leyes Nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social...” (Artículo 179 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

de políticas, proyectos y servicios sociales<sup>2</sup>; articulándose con los diversos sectores de la comunidad y facilitando su interacción, los gobiernos municipales pueden incentivar la movilización de los recursos locales y externos, públicos y privados, para el logro de mayores niveles de equidad y calidad de vida, cumpliendo al mismo tiempo una importante función en la democratización de la gestión pública. No es casual que sea en el Capítulo IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referido al Poder Público Municipal, la modalidad quizás más ambiciosa de participación, cual es la transferencia de servicios y programas sociales a los grupos vecinales y comunidades<sup>3</sup>. Tampoco es casual que sea en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal donde se consagra otro ambicioso instrumento destinado a incorporar a la ciudadanía en el proceso público de toma de decisiones: el presupuesto participativo<sup>4</sup>. De la misma manera, y tal como se insinuó con anterioridad, “en el contexto general de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el gobierno municipal puede asumir un rol de mediador entre la comunidad con sus necesidades y las instituciones y recursos de la administración pública estatal y nacional; dada su mayor cercanía y accesibilidad, le corresponde facilitar la vinculación entre otros niveles de gobierno y los ciudadano(a)s, canalizando recursos y coordinando acciones de los distintos sectores” (Carucci: 2003).

De acuerdo con las consideraciones anteriores la gerencia municipal debería asumir las siguientes características:

- **Debe ser estratégica:** el gobierno municipal está obligado a interactuar inteligentemente con otros decisores u organizaciones, concretando alianzas, negociando acuerdos o dirimiendo conflictos para construirle viabilidad a sus planes de desarrollo local. De la misma manera, debe identificar y evaluar permanentemente las amenazas y oportunidades provenientes del escenario nacional y estatal.
- **Debe ser descentralizada:** el número y complejidad de los problemas que el gobierno municipal debe atender, en el marco de sus mandatos y competencias, exige la utilización de esquemas gerenciales descentralizados, donde cada problema o necesidad social insatisfecha sea analizado y enfrentado en el nivel organizacional que corresponda.
- **Debe ser participativa:** La democratización del poder político, la justicia social, el desarrollo económico, son principios orientadores de la gestión pública que deben concretarse en lo local mediante una articulación productiva y enriquecedora entre gobierno municipal y comunidad.

---

<sup>2</sup> “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley...Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la Ley” (Artículo 168 de la República Bolivariana de Venezuela).

<sup>3</sup> “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...” (Artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

<sup>4</sup> “El presupuesto participativo es el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio, proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones...” (Artículo 271 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal). En el Artículo 161.5 de la misma Ley, se consagra al “presupuesto participativo” como un “medio de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía”.

- **Debe ser eficaz e institucionalmente responsable:** el gobierno municipal es un administrador del mandato de la comunidad y, como tal, está obligado a resolver los problemas locales con eficacia y eficiencia; su responsabilidad debe ser refrendada por un proceso de rendición pública de cuentas por resultados, orientado a informar veraz y oportunamente a la ciudadanía sobre los resultados concretos de su gestión, así como sobre la transparencia y racionalidad de los recursos presupuestarios utilizados en la producción de bienes y/o prestación de servicios<sup>5</sup>.
- **Debe promover la concertación de esfuerzos y recursos de actores públicos y privados,** en función de mejorar la calidad de vida de la comunidad.

## La planificación y el presupuesto como componentes del “Sistema Gerencial Municipal”

Para desempeñar el papel que le corresponde, así como las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la gerencia local debe cumplir con cinco funciones a saber:

<b>Funciones gerenciales básicas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Preguntas clave</b>
<b>Planificar</b>	Proceso asociado con la definición de prioridades, elaboración de políticas planes y estrategias, y seguimiento/evaluación y retroalimentación de su ejecución y resultados.	¿Qué queremos lograr?; ¿qué hacer?; ¿cómo hacerlo?; ¿Bajo qué condiciones?; ¿Bajo cuáles restricciones?; ¿Con quiénes?; contra quiénes?; ¿Qué tan bien lo estamos haciendo?; ¿Cuáles son los correctivos?
<b>Organizar</b>	Proceso asociado con la distribución y coordinación formal de responsabilidades y funciones al interior de la organización, así como de los procedimientos/prácticas	¿Quién hace qué cosa?; ¿Con cuáles

<sup>5</sup> Los principios de eficacia, eficiencia, celeridad y la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de los funcionarios públicos están consagrados en la Constitución de 1999. Así, el Artículo 141 de la Carta Magna establece que “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. De igual manera, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dedica todo un capítulo de diez artículos a las denominadas cuentas. De estos artículos llama especialmente la atención el 52, ya que centra su atención en el control y rendición de cuentas por resultados: “Quienes administren, manejen o custodien recursos...están obligados a establecer un control interno y a rendir cuentas de las operaciones y resultados de la gestión”.

	de trabajo que deben orientar sus funciones administrativas y de gestión.	recursos lo va a hacer?; ¿Cómo se coordinarán para hacerlo?
<b>Presupuestar</b>	Proceso asociado con la asignación formal de los recursos económicos requeridos para la producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de proyectos/actividades (enmarcados en los planes), así como para el funcionamiento operacional/administrativo de la organización.	¿Cuántos recursos económicos se requieren para hacer cada cosa?; ¿Cuánto cuesta mantener operativa la organización?; ¿Cómo y con cuáles criterios reconducir gastos e inversiones?
<b>Controlar</b>	Proceso asociado con el seguimiento/evaluación y retroalimentación permanente de la gestión, así como de los procedimientos administrativos/presupuestarios/contables/operacionales propios de la organización. El componente del control asociado con la evaluación de la gestión forma parte del proceso de planificación.	¿Qué tan bien lo estamos haciendo?; ¿Cuáles son los correctivos? (Aplicable a todas las funciones). Nota: Control de gestión forma parte de la planificación)
<b>Relaciones con el entorno</b>	Proceso asociado con el intercambio de bienes e información con otras organizaciones/actores sociales y/o ciudadano(a)s que actúan e interactúan en el entorno de la organización.	¿Con quienes debemos interactuar y por qué?; ¿cómo interactuar y por qué?; ¿Con cuáles mecanismos interactuar?

Estas funciones gerenciales están firmemente vinculadas entre sí; representan, en buenas cuentas, subsistemas del sistema gerencial. Más aun, algunos subsistemas contienen necesariamente elementos o componentes de otros. De ahí que la modificación de cada componente trastoca el funcionamiento de los otros. Para que la organización municipal funcione-y funcione bien- todos los subsistemas deben estar engranados entre sí, deben acoplarse adecuadamente y responder a los mismos principios de gestión. Así, si el subsistema de planificación está



orientado hacia resultados (medidos en términos del grado de resolución/mitigación de los problemas/necesidades insatisfechas del municipio), resulta indispensable que el sistema presupuestario sea por objetivos. De la misma manera, ambos subsistemas exigirían controles que privilegien la eficacia y que puedan traducirse en rendiciones de cuenta por resultados. **La ausencia de esta visión sistémica ha sido uno de los principales motivos de los reiterados fracasos en los intentos por “modernizar” los gobiernos municipales.**

Tratemos de visualizar, por un momento, la interdependencia entre estas funciones (subsistemas) gerenciales, relevando la importancia de la planificación y presupuesto en el contexto del desempeño organizacional.

**La planificación municipal** establece las pautas generales que sirven de guía a su sistema gerencial, ya que orienta la asignación de recursos económicos (presupuesto), define responsabilidades de dirección, coordinación y control (organización), precisa los parámetros a evaluar (control), establece las consideraciones metodológicas e instrumentos de análisis para el manejo de las relaciones con el entorno y determina, en parte, las características que asumirán los procesos comunicacionales al interior de la organización. **La función organización**, por su parte, establece las bases estructurales y procedimentales que hacen posible el desempeño de las restantes funciones gerenciales y, por ende, la dinámica general que asumirá el proceso gerencial. El control de la gestión municipal suministra la información necesaria para corregir los errores cometidos tanto en el proceso de planificación como en el resto de las funciones gerenciales. **El presupuesto municipal** garantiza la asignación oportuna de los recursos requeridos para la ejecución de los proyectos, programas y servicios planificados y los gastos en infraestructura, materiales y equipos del gobierno municipal y sus dependencias. Por último, las relaciones con el entorno permiten concretar las estrategias necesarias para fortalecer la organización y construirle viabilidad a los planes.

## **La planificación municipal o “cómo debería” planificarse en un municipio**

Tradicionalmente, la planificación ha sido mal entendida y muy mal aplicada en la mayoría de las organizaciones públicas, incluyendo, por su puesto, los gobiernos municipales. De hecho los gerentes municipales tienden a asumir que la planificación es un “asunto de técnicos” y, de esa manera, la consideran como un acto “cuasi-académico” que termina, cuando mucho, en un “plan-libro”, que una vez elaborado y “bautizado” simplemente se archiva en las oficinas gubernamentales. Confunden la planificación como el “proceso de elaborar planes” cuando el plan, en fin de cuentas, es solo un producto, en constante revisión, de un proceso continuo que es la planificación. El resultado de esta suerte de “paradigma” que ha resistido estoicamente los embates del tiempo, ha sido uno solo: los alcaldes y demás gerentes municipales toman decisiones sin una buena planificación que las sustente, “y los problemas que un día se comprometieron a enfrentar con firmeza se agravan ante su mirada sin poder, siquiera, explicar el fracaso de sus gestiones” (Carucci: 2006). Los técnicos, por su parte, atribuyen el fracaso de las gestiones municipales a los gobernantes,

argumentando que las decisiones se toman haciendo caso omiso a lo planificado, ignorando que sus ejercicios de planificación tampoco les sirven a quienes gobiernan.

A pesar de que el marco constitucional instituye una nueva manera de entender y hacer gobierno, relevando la eficacia, la eficiencia, la rendición de cuentas por resultados y la transparencia como principios orientadores de la función pública, ni los gerentes municipales, ni así los denominados planificadores " han sido capaces de comprender que planificar desde el gobierno implica una comprensión profunda de la realidad local, con sus problemas y necesidades sociales insatisfechas, y que los diagnósticos parciales, simplistas y no sustentados en información objetivamente verificables, solo pueden llevar a decisiones equivocadas. Ni unos ni otros han comprendido que la planificación no es un mero problema de voluntad de hacer, sino que también de posibilidades reales de hacer, y que dichas posibilidades deben construirse concertando esfuerzos y voluntades de distintas organizaciones y fuerzas sociales; ni unos ni otros han comprendido que la planificación no tiene inicio ni tiene final ya que se desarrolla en una realidad compleja en continuo cambio y plagada de incertidumbres. Ninguno ha comprendido que una buena planificación es la clave de un buen gobierno" (Carucci: 2006).

El modelo de gobierno planteado por la Constitución de 1999 impone la necesidad de planificar estratégica y participativamente las políticas públicas en general, y las políticas municipales en particular. El enfoque de planificación que deberían asumir las gerencias municipales debería contener, al menos, las siguientes características:

- Debe concebir la planificación como un proceso continuo, dinámico, estrechamente vinculado a la práctica de gobierno, a la toma de decisiones. Planificar implica un análisis permanente de la realidad, un constante diseño y redefinición de propósitos, proyectos, programas y servicios, un constante hacer donde los resultados de las decisiones se evalúen permanentemente, alimentando nuevos análisis que dan lugar a nuevas decisiones. Debe ser un enfoque propicio para gobernar en realidades complejas (como la realidad municipal) donde coexisten diversas organizaciones, actores y fuerzas sociales, y predominan la incertidumbre y el conflicto. De ahí su carácter estratégico. La planificación de la política local debe, forzosamente, asumir esa característica. Tal y como se advirtió con anterioridad, el desarrollo de una localidad exige la articulación de esfuerzos y recursos entre los tres niveles de gobierno y una participación cada vez más activa del sector privado y de la ciudadanía.
- Debe potenciar la participación y los análisis interdisciplinarios. En tal sentido debe abordar la planificación como una disciplina colectiva, donde distintas organizaciones, participan en la fijación de objetivos y comprometen sus esfuerzos para materializarlos.
- Debe rechazar los análisis sectoriales como formas de diagnóstico, ya que limitan la comprensión de la realidad impidiendo la necesaria integración de sus distintas dimensiones: sociales, económicas, culturales, etc. Estos diagnósticos deben ser sustituidos por análisis sistémicos. Las técnicas de análisis de problemas cumplen con este requisito. Los gobiernos

municipales enfrentan problemas no sectores. Para éstos la planificación debe convertirse en el “arte de resolver problemas”.

- Debe fundamentarse en planes flexibles, donde cada módulo explicativo (problemas municipales), debe necesariamente vincularse con módulos operacionales precisos, perfectamente delimitados y asociados indefectiblemente a objetivos y metas concretas (proyectos, programas, servicios, actividades, obras, etc.). Esta es una condición indispensable para: a) Avanzar hacia una gerencia descentralizada por proyectos y objetivos, capaz de actuar con celeridad y oportunamente frente a las demandas poblacionales; b) modificar los planes en un entorno complejo y cambiante; c) Distribuir responsabilidades concretas de gestión y posibilitar procesos de control y de petición y rendición de cuentas por resultados; d) Vincular de manera precisa los planes anuales con presupuestos también inspirados en proyectos y objetivos.
- Debe fundamentarse en sistemas de información gerencial capaces de sustentar los análisis y evaluar permanentemente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planificadas.

### **El presupuesto municipal o “cómo debería” presupuestarse en un municipio**

Ciertamente, un enfoque de planificación como el planteado en el punto anterior es altamente exigente en presupuestos inspirados en objetivos. Esto quiere decir que la formulación del presupuesto municipal debe tener como norte el logro de los objetivos gubernamentales expresados en el plan, lo cual pasa por garantizar la vinculación plan-presupuesto. Ello, además de representar un requisito indispensable para garantizar la viabilidad de los planes operativos anuales que deben elaborar los gobiernos municipales y, por su puesto, para favorecerle control y transparencia de los gastos e inversiones municipales, es también un mandato legal. La misma Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 315, establece que “En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se esperan obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Estos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible...”. Coincidiendo con Monroy (2005) “Cuando la CRBV dice *en los presupuestos* debemos entender <en los planes y presupuestos> en razón del carácter sistémico e interdependiente de ambos instrumentos y, además, por cuanto el presupuesto es un instrumento del plan”.

Estas reflexiones, aparentemente obvias, son pasadas por alto en la gran mayoría de los municipales gobiernos municipales. “Si el presupuesto no se vincula con el plan, este corre el riesgo de ser económicamente inviable pues no habría manera de garantizar que sus productos (bienes y servicios) y objetivos puedan ser efectivamente financiados” (Carucci: 1999). La desvinculación plan presupuesto emerge frecuentemente como causa del incumplimiento de objetivos municipales prioritarios y, por ende, de gobiernos municipales poco exitosos y desprestigiados.

El principio básico de los presupuestos inspirados en resultados es muy simple: todo módulo operacional del plan (proyecto, programa, actividad, tarea, etc.) que exija recursos económicos para su ejecución debe poseer su correspondiente asignación presupuestaria; es decir, la formulación del presupuesto debe efectuarse según los productos que deben generarse para la solución o atenuación de los problemas municipales prioritarios.

Sus ventajas (en comparación con presupuestos formulados por ítems sectoriales, partidas o unidades organizativas) son diversas y por demás importantes:

- Permiten establecer de forma clara y precisa en qué y para qué se están gastando los recursos; de esta manera, se transforman en un obstáculo para la tan común discrecionalidad en la utilización de los mismos o para su desviación hacia actividades intrascendentes que poco o nada contribuyen con los objetivos organizacionales. Esta característica facilita enormemente la contraloría social sobre la gestión municipal.
- Son más flexibles. Pueden adaptarse fácilmente a los cambios que por necesidad deban realizarse en los planes municipales.
- Obligan a la gerencia municipal a distribuir recursos hacia prioridades (problemas y objetivos); de esta manera, las frecuentes discusiones en torno a cuáles direcciones o departamentos requieren más o menos presupuesto o cómo se va a distribuir el mismo entre las distintas partidas o ítems sectoriales, son sustituidas por un análisis más trascendental: qué acciones deben emprenderse para enfrentar los problemas prioritarios del municipio, cuál es su costo, y cómo se van a financiar. De esta manera, las discusiones sobre el presupuesto tienen un final cerrado: éste se distribuye según las prioridades del plan y se modifican en función a cambios situacionales de dichas prioridades.

En Venezuela se dispone para el sector público, de un presupuesto inspirado en objetivos: el presupuesto por programas. Esta técnica se basa en la adopción de categorías presupuestarias (Programas, subprogramas, actividades, tareas, proyectos, obras) compatibles (y vinculables) con las categorías operacionales de un plan, posibilitando que cada una de éstas tenga asignados sus recursos económicos.

## **El desempeño gerencial de los gobiernos municipales venezolanos: la empinada cuesta entre el "es" y el "deber ser"**

En términos generales el desempeño gerencial de las municipalidades venezolanas dista mucho del desiderátum descrito con anterioridad. Sin ánimo de "descalificar" procesos de modernización y gestiones exitosas- que indudablemente las hay- los indicadores de desempeño gerencial más sobresalientes de la gran mayoría de alcaldías podrían describirse en los siguientes términos:

- Bajas capacidades de planificación, que se traducen en la formulación y ejecución de proyectos o programas, carentes de vinculación con un plan de desarrollo local formulado a partir de un diagnóstico riguroso de las necesidades prioritarias del municipio, y en el predominio de estilos

gerenciales basados en la improvisación donde las distintas dependencias del gobierno municipal responden fundamentalmente a las urgencias del día a día.

- Esquemas gerenciales altamente centralizados que se traducen en bajas capacidades de respuesta ante las demandas provenientes de la comunidad y poca efectividad en el enfrentamiento de los problemas locales.
- Deficientes sistemas de información y de control de gestión, que conducen a decisiones equivocadas e imposibilitan evaluaciones rigurosas del desempeño organizacional.
- Inadecuados sistemas presupuestarios que limitan la asignación de recursos a programas y proyectos de alta prioridad para el desarrollo local dificultando seriamente la necesaria vinculación plan-presupuesto.
- Baja capacidad para explotar sus atribuciones fiscales, lo cual se traduce en altos niveles de dependencia del situado municipal y limitada disponibilidad de recursos para invertir en desarrollo.
- Escasa utilización de modalidades asociativas (por ejemplo mancomunidades) para la prestación de servicios públicos, lo cual limita la eficacia y eficiencia de los mismos.
- Baja capacidad gerencial y técnica de los niveles directivos y operativos del gobierno municipal, lo cual condiciona en buena medida todas las debilidades enunciadas anteriormente.
- Poca coherencia (desvinculación) entre las actividades desarrolladas por los gobiernos municipales y las desarrolladas por otras entidades gubernamentales. La necesaria armonización intergubernamental de los planes y presupuestos es poco menos que precaria, a pesar de constituir un mandato constitucional.
- Débil participación de la sociedad civil organizada en la gestión municipal. Esta situación está determinada tanto por las bajas capacidades de los gobiernos municipales para articularse productivamente con la ciudadanía, como a las debilidades inherentes a las mismas comunidades para asumir un rol realmente protagónico en el desarrollo local.

Ciertamente, la superación de las debilidades reseñadas enfrenta un escenario adverso. Por un lado la conflictividad política reinante ha permeado las estructuras gubernamentales, haciendo prácticamente imposible el acatamiento de los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre los tres niveles de gobierno establecidos constitucionalmente. La deliberación democrática ha sido gradual y sostenidamente sustituida por batallas ideológicas, que ha relegado a un segundo plano las urgentes necesidades de reforma y fortalecimiento de las instituciones, así como los criterios de eficacia, transparencia y eficiencia que deberían guiar la gestión de lo público. Por otro lado, la pugna entre centralismo y federalismo se ha acentuado en los últimos años. Desarrollos legislativos ambiguos- y a menudo contradictorios- no han hecho más que provocar serios solapamientos de mandatos y competencias, y generar serias dudas en cuanto al destino de la descentralización venezolana. En este contexto, es improbable pensar en nuevas iniciativas destinadas al fortalecimiento de la institucionalidad municipal.

## Referencias bibliográficas

- Carucci, T., Flavio. Elementos de Gerencia Local: Manual para Gerentes Municipales. Fundación Escuela de Gerencia Social, ILDIS, Banco Mundial, Caracas, tercera edición, 1999.
- Carucci T., Flavio. Bases conceptuales y metodológicas para la conformación de agendas sociales locales. Cooperación Técnica Alemana, Ministerio de Salud y Desarrollo Social y Fondo de Inversión Social de Venezuela, Caracas, Julio de 2003.
- Carucci T., Flavio. Planificación Municipal del Desarrollo. Fundación Escuela de Gerencia Social, PDVSA, 2006.
- Monroy, David. La Planificación y el Presupuesto Municipal como Instrumentos de y para la Participación Ciudadana. Fundación Escuela de Gerencia Social, Versión preliminar, Caracas, Julio de 2005.